

РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

УДК [352.07:355.58] (477)

Андреев С. О., к.держ.упр., НАДУ

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Грунтуючись на аналізі прийнятих у період незалежності України базових спеціальних законодавчих актів з питань цивільної оборони, захисту населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій, а також з питань місцевого самоврядування, в статті досліджується процес формування інституціональних засад діяльності органів місцевого самоврядування в Україні як суб'єктів забезпечення цивільного захисту.

Ключові слова: *цивільний захист; цивільна оборона; єдина державна система цивільного захисту України; органи місцевого самоврядування; сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи; надзвичайна ситуація.*

Based on the analysis of the fundamental special laws and regulations that govern the issues of civil defense, protection of population and territories as well as other objects from emergencies, and also local self-government, which were adopted throughout the period of Ukraine's independence, the article explores the process of formation of the institutional foundations of the local self-government activities in Ukraine as guarantors of civil defense.

Key words: *civil protection; civil defense; single national system of civil protection of Ukraine; local self-governments; village, township, and city councils and their executive bodies, emergency situation.*

Постановка проблеми. Аналіз та узагальнення досвіду становлення та функціонування національних систем протидії НС техногенного, природного та іншого характеру у розвинених зарубіжних країнах показує, що в демократичних державах з високим рівнем соціально-економічного, суспільно-політичного та науково-технічного розвитку у виконанні завдань цивільної оборони (далі – ЦО), а також у розробці та здійсненні заходів ЦЗ дедалі вагомішу роль відіграють органи місцевого самоврядування (далі – ОМС).

При цьому модель, за якої забезпечується найбільш ефективний спосіб інтеграції ОМС в державні системи ЦЗ та їх аналоги, визначення їх функцій й повноважень у сфері захисту населення, територій та інших об'єктів від НС, упровадження механізмів взаємодії та координації діяльності муніципа-

льних органів з органами державної влади національного і регіонального рівня, кожна країна обирає самостійно залежно від різних внутрішніх і зовнішніх факторів (більш докладно див., напр.: [8, с. 538–561; 21, с. 63–100]).

На тлі військово-політичного конфлікту на сході України, а також незадовільної соціально-економічної ситуації в цілому, в нашій країні тривають активні процеси європейської інтеграції, реформування органів державного управління та ОМС, а також пошуку оптимальної моделі територіальної організації влади.

Враховуючи викладене, а також те, що інституціональні засади функціонування єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДС ЦЗ) ще остаточно не сформовані, дослідження питань, пов'язаних із особливостями становлення ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ є актуальним як з науково-теоретичної, так і з практичної точки зору.

Розгляд даних питань може становити інтерес для зарубіжних фахівців, що займаються порівняльними дослідженнями з проблематики ЦО і ЦЗ в рамках наукових галузей: державного управління, правознавства, політології, соціології, а також при проведенні міждисциплінарних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На пострадянському просторі перспективні напрями розвитку державних систем ЦО і ЦЗ, питання вдосконалення їх завдань, функцій, форм і методів роботи, трансформації організаційних структур й т. ін. постійно перебувають у полі зору таких учених: В. Акімова, В. Владимірова, Ю. Воробйова, М. Долгіна, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченка, С. Мосова, О. Островерх, В. Петкова, Б. Порфир'єва, А. Роміна, В. Тищенко, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, А. Філіпенко, Р. Цалікова, Л. Шевченко, Ю. Шпаковського та ін.

Динамічні процеси державного будівництва, соціально-економічного, науково-технічного та суспільно-політичного розвитку, а також всеосяжні процеси глобалізації й зростання природних техногенних, військових, соціальних та інших загроз вимагають постійного пошуку шляхів оптимізації моделей побудови національних систем протидії НС, зокрема щодо організації ефективної взаємодії між органами державної влади, ОМС та іншими інституціями при виконанні завдань ЦО і ЦЗ.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження процесу формування інституціональних засад діяльності ОМС в незалежній Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ, виявлення особливостей, суперечностей і тенденцій у цьому процесі.

Виклад основного матеріалу. Розгляд порушеного в статті питання доцільно почати з констатації того факту, що ще з радянських часів, ОМС Української РСР (сільські, селищні, міські, районні та обласні ради народних депутатів, їх виконавчі комітети), так само як й інших колишніх радянських республік, були активно залучені у вирішення завдань ЦО, виконуючи істотний обсяг функцій і повноважень з цього напрямку.

Незважаючи на домінування територіально-виробничого принципу ор-

ганізації та здійснення заходів ЦО та її суцільний характер, система ЦО по суті була централізованою воєнізованою міжвідомчою державною системою, а державно-владні функції в цій сфері концентрувались переважно в системі державних органів й, у першу чергу, у Штабу ЦО Української РСР та його територіальних органів (штабів ЦО областей, районів, міст, аж до міста, віднесеного до категорії з ЦО), які виступали ключовими суб'єктами управління в цій сфері на відповідних адміністративно-територіальних рівнях.

Необхідно зазначити, що на початку 90-х рр. 20 ст. термін «цивільний захист» ще не отримав такого широкого поширення, як це відбулось на межі 20-21 ст. й пізніше, тому в більшості зарубіжних, зокрема європейських країн, для позначення комплексу заходів щодо захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від НС мирного і воєнного часу, використовувався традиційний термін «цивільна оборона», вживаний ще у Додатковому протоколі № 1 від 08.06.1977 до Женевських конвенцій від 12.08.1949 [2, с. 382].

Після розпаду СРСР, незалежні держави, що утворилися на його теренах, поряд з формуванням інституційних, правових, економічних та інших засад державності, почали поступово формувати на законодавчому рівні власні національні системи ЦО, які на початковому етапі фактично продовжували функціонувати як підсистеми ЦО СРСР, керуючись актами міжнародного гуманітарного права (Женевськими конвенціями) й відповідним союзним законодавством.

Не випадково, перші основоположні законодавчі акти з питань ЦО, прийняті суверенними державами, що виникли на пострадянському просторі, робилися за принципом аналогії з законодавством СРСР й, зокрема, зберегли поширені до цього підходи до визначення обсягу та характеру завдань у сфері ЦО органів державної влади та ОМС.

Ці підходи пов'язані, в першу чергу, із загальновідомими експертам недоліками державних систем ЦО в цілому, а саме їх функціональною обмеженістю зважаючи на орієнтацію суто на заходи щодо захисту населення, територій та інших об'єктів від НС військового характеру, пов'язаних із застосуванням зброї масового ураження, та, як наслідок, недостатністю заходів, спрямованих на запобігання НС техногенного й природного походження.

Після Чорнобильської катастрофи (1986 р.) у суспільстві й науково-експертному середовищі СРСР активно заговорили про необхідність переосмислення ролі та завдань ЦО у бік необхідності широкого впровадження превентивних заходів, спрямованих на забезпечення безпеки людини і держави від НС мирного часу (техногенного та природного характеру), активізації розробки та використання методів управління ризиками в природній та техногенній сферах. Заради справедливості, потрібно сказати про те, що експерти країн Західної Європи та США ще за десять років до трагедії Чорнобиля, а, точніше, після катастрофи в 1975 р. на атомній електростанції в Браунс Феррі (США, штат Каліфорнія) дійшли розуміння щодо неминучості згаданих процесів (докладніше див. [9, с. 64–66].

Однак слід констатувати, що системи ЦО абсолютної більшості пост-радянських країн, у тому числі України, на жаль, ще тривалий час зберігали згадані вище недоліки.

У новітній історії нашої держави, що почалася, як відомо, 24.08.1991 з прийняттям Акта проголошення незалежності України, першим статусним законом, що визначив організаційні та правові засади діяльності ОМС, був Закон Української РСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоуправління» від 07.12.1990 № 533-ХІІ (Закон № 533-ХІІ) [17].

Система місцевого самоврядування в Україні на той момент включала, зокрема, сільські, селищні, районні, міські, районні у містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які іменувалися «державними органами місцевого самоврядування» (курсив наш – прим. авт.). При цьому Ради народних депутатів наділялися правом створення своїх виконавчих, розпорядчих та інших органів [17, ст. 21].

У ст. 32 «Повноваження у сфері оборонної роботи» згаданого закону чітко закріплювалось положення про те, що міська рада керує ЦО в місті.

Системний аналіз інших норм Закону № 533-ХІІ показує, що цей законодавчий акт відносив до повноважень державних ОМС вирішення окремих питань, функціонально належних до предметної сфери ЦЗ, але ці повноваження були сформульовані неповно й безсистемно в числі інших, більш великих блоків галузевої компетенції цих органів.

Наприклад, до компетенції виконавчого комітету сільської, селищної, міської Ради народних депутатів належала така функція як здійснення у випадках стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, порушення громадського порядку передбачених законом особливих заходів, пов'язаних із урятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей, підтриманням порядку; організація проведення протипожежних заходів [17, п. 3 ст. 30].

Примітним є те, що у вищезгаданому законі повноваження ОМС у сфері ЦО не тільки не були виділені в окрему категорію галузевих повноважень, але і такі терміни як «цивільний захист», «захист від надзвичайних ситуацій», «надзвичайна ситуація» у відповідному нормативно-правовому акті не вживались.

Першим прийнятим в незалежній Україні спеціальним законодавчим актом з питань ЦО був Закон України «Про Цивільну оборону України» від 03.02.1993 № 2974-ХІІ (Закон № 2974-ХІІ), де ЦО України визначалася як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації та забезпечення захисту населення від наслідків НС техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Заходи ЦО поширювались на всю територію України, всі верстви населення, а розподіл за обсягом та відповідальністю за їх виконання здійснювався за територіально-виробничим принципом.

Статусом начальника ЦО України був наділений Прем'єр-міністр

України; а на інших адміністративно-територіальних рівнях функції начальників ЦО здійснювали керівники відповідних органів виконавчої влади; в міністерствах, інших органах державного управління та на об'єктах народного господарства начальниками ЦО були їх керівники.

Треба звернути увагу на ту обставину, що Закон № 2974-ХІІ *не відносив ОМС до органів управління ЦО* (курсив наш – прим. авт.) [20].

Проте вже через рік після прийняття Закону № 2974-ХІІ Кабінетом Міністрів України (КМУ) було прийнято постанову «Про затвердження Положення про Цивільну оборону України» від 10.05.1994 № 299, яка, поперше, наділила голів виконкомів Рад народних депутатів статусом начальника ЦО на відповідному адміністративно-територіальному рівні, а, подруге, закріпила норму про те, що в містах, районах у містах (крім Києва та Севастополя), селищах і селах керівництво ЦО здійснюють виконкоми відповідних Рад народних депутатів [14].

28.06.1996 р. було прийнято Конституцію України, розділ ХІ якої присвячений питанням місцевого самоврядування. Тобто, на рівні Основного Закону держави було закріплено правову основу місцевого самоврядування в Україні, зокрема, визначено, що до таких органів належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а до ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, – районні та обласні ради [5, ст. 140].

У контексті предмета даної наукової статті потрібно звернути увагу на низку конституційних положень, що стосуються організаційних, правових та фінансових засад діяльності ОМС.

Так, у ч. 3, 4 ст. 143 Конституції визначено, що ОМС можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає ОМС відповідні об'єкти державної власності.

ОМС з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

У свою чергу, згідно зі ст. 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності ОМС визначаються законом [5].

21.05.1997 р. в Україні за № 280/97-ВР було прийнято статусний закон «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон № 280/97-ВР), який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу й відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Зазначений закон, з-поміж іншого, закріпив кілька повноважень ОМС щодо захисту населення і територій від НС, які фрагментарно викладались в низці статей, присвячених визначенню делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у різних галузях: земельних

відносин та охорони навколишнього природного середовища; оборонної роботи; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [16].

Так, до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить:

- здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших НС, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та ЦО, на відповідній території;

- прийняття у разі стихійного лиха, екологічних катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших НС необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей [16, ст. 33, 36, 38].

У період з 1997 р. по 2016 р. визначені Законом № 280/97-ВР повноваження ОМС з питань ЦЗ практично не змінилися, за винятком того, що з прийняттям Кодексу ЦЗ були внесені зміни до п. 3 ст. 36 цього закону – закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке делеговане повноваження як організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з ЦЗ на відповідній території (до цього, як було зазначено вище, вживався термін «цивільна оборона» – *прим. авт.*).

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14.12.1999 № 1281-XIV (Закон № 1281-XIV) до числа делегованих повноважень ОМС додалось декілька повноважень, пов'язаних, у тому числі, з діяльністю аварійно-рятувальних служб, а саме:

- створення в установленому порядку комунальних аварійно-рятувальних служб;

- створення резервного фонду для ліквідації НС техногенного та природного характеру;

- розробка і здійснення заходів щодо матеріально-технічного забезпечення діяльності комунальних аварійно-рятувальних служб;

- організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб та аварійно-рятувальних служб громадських організацій [10, ст. 38].

Важливою гарантією незалежності ОМС є норма ст. 67 Закону № 280/97-ВР, яка розвиває відповідні положення Конституції. У цій статті Закону № 280/97-ВР закріплено, що держава фінансово забезпечує здійснення ОМС наданих законом повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі, а рішення органів державної влади, які призводять до додаткових видатків ОМС, обов'язково супроводжуються передачею їм необхідних фінансових ресурсів. Зазначені рішення виконуються ОМС у межах переда-

них їм фінансових ресурсів [16].

Наступний етап на шляху формування інституціональних засад діяльності ОМС в Україні як суб'єктів забезпечення ЦЗ слід пов'язувати з прийняттям Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 08.06.2000 № 1809-III (Закон № 1809-III) [15] та постанови КМУ «Про затвердження Положення про Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 03.08.1998 № 1198 [11].

Так, відповідно до зазначеної постанови КМУ з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та реагування на НС, ЦЗ населення в нашій країні була створена єдина державна система запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру (ЄДС НС).

Ця система являла собою сукупність центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, державних підприємств, установ і організацій з відповідними силами й засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та природної безпеки, організують проведення робіт з попередження НС техногенного та природного походження й реагування у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат.

Постійно діючими органами управління ЄДС НС на місцевому рівні виступали виконавчі органи рад, а координуючими органами – комісії відповідних рад з питань техногенно-екологічної безпеки та НС [11, п. 2, 3, 10, 13].

Ухвалений через два роки Закон № 1809-III відніс ОМС у межах повноважень, визначених законом, до категорії державних органів управління у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, а також більш повно та конкретно визначив повноваження ОМС у цій сфері, а саме:

- беруть участь у забезпеченні реалізації політики держави у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють управління через відповідні територіальні підсистеми ЄДС НС;
- забезпечують проведення евакуаційних заходів у разі виникнення НС техногенного та природного характеру;
- здійснюють підготовку населення до дій у НС техногенного та природного характеру у відповідності зі своїми повноваженнями;
- здійснюють збір інформації та обмін нею у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, забезпечують своєчасне оповіщення та інформування населення про загрозу виникнення або виникнення НС техногенного та природного характеру;
- створюють фінансові та матеріальні резерви для ліквідації НС техногенного і природного характеру та їх наслідків відповідно до законодавства;
- забезпечують організацію і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, а також підтримання громадського порядку під час

їх проведення;

– сприяють сталому функціонуванню об'єктів господарювання в зоні виникнення НС техногенного та природного характеру;

– здійснюють інші повноваження, визначені законами України, актами Президента України [15, ст. 32].

Слід звернути увагу на той факт, що формулювання повноважень ОМС у сфері захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру, закріплені в ст. 32 Закону № 1809-III, були ідентичні компетенції місцевих державних адміністрацій (тобто, місцевих органів державної виконавчої влади – *прим. авт.*), що створювало правові передумови для дублювання повноважень між зазначеними органами.

24.06.2004 р. було прийнято Закон України «Про правові засади цивільного захисту» (Закон № 1859-IV) [18], який визначив правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів ЦЗ.

Згаданий закон уперше ввів у національне правове поле термін «цивільний захист» і його нормативне визначення як «систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації НС, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час та в особливий період» [18, ст. 4].

Крім того, Закон № 1859-IV закріпив створення в Україні ще однієї державної системи, призначеної для протидії НС, а саме єдиної державної системи ЦЗ населення і територій як сукупності органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, ОМС, на які покладається реалізація державної політики у сфері ЦЗ [18, ст. 1].

До того ж, цей нормативно-правовий акт відніс ОМС до категорії *місцевих органів управління ЦЗ* (курсив наш – *прим. авт.*) [18, ст. 35].

Важливішою віхою на шляху становлення національної державної системи ЦЗ стало прийняття 02.10.2012 Кодексу ЦЗ [4]. З набранням чинності цим кодифікованим актом 01.07.2013, втратили дію всі основні галузеві спеціальні закони, що до того часу становили правову основу ЦЗ, а саме закони № № 2974-XII, 1809-III, 1281-XIV, 1859-IV. Найбільш необхідні й актуальні, з точки зору законодавця, положення відповідних законів, було включено до змісту Кодексу ЦЗ.

Унаслідок набрання чинності Кодексом ЦЗ юридично були скасовані:

система ЦО України, ЄДС НС, єдина державна система ЦЗ населення і територій, а на їх базі легально створена одна система – ЄДС ЦЗ, котра являє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, *виконавчих органів рад* (курсив наш – прим. авт.), підприємств, установ і організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [13, п. 2].

Забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок [4, ч. 1 ст. 8].

Кодексом ЦЗ також встановлено, що ланки територіальних підсистем створюються, зокрема, ОМС, – в обласних центрах, у містах обласного та районного значення [4, ч. 3 ст. 10].

Необхідно зазначити, що з прийняттям Кодексу ЦЗ ОМС отримали сконцентровані в одному законодавчому акті повноваження у сфері ЦЗ, а після прийняття КМУ постанови від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [13] були юридично інтегровані в ЄДС ЦЗ як її складові.

Частина 2 ст. 19 Кодексу ЦЗ «Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту» містить 30 позицій повноважень ОМС у сфері ЦЗ [4]. До того ж, цей перелік не є вичерпним, оскільки в п. 31 ч. 2 ст. 19 Кодексу ЦЗ закріплена необхідність забезпечення ОМС здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [4].

Всеосяжний характер і значний обсяг компетенції ОМС з питань ЦЗ можна проілюструвати формулюваннями деяких повноважень, наприклад:

- забезпечення ЦЗ на відповідній території;
- розробка та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері ЦЗ, у тому числі спрямованих на захист населення і територій від НС і запобігання їх виникненню, техногенної та пожежної безпеки;
- організація робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території міст, селищ і сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем ЄДС ЦЗ;
- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення і життєзабезпечення населення;
- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та

ліквідації наслідків НС;

– завчасне накопичення і підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає в прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, і формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

– організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також при веденні військових (бойових) дій або внаслідок таких дій;

– організація виконання вимог законодавства щодо створення, експлуатації, технічного обслуговування та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ [4, ч. 2 ст. 19].

Аналіз функцій і повноважень щодо ЦЗ, законодавчо покладених сьогодні на ОМС, показує, що де-юре вони виступають на відповідних адміністративно-територіальних рівнях основними суб'єктами державного управління у зазначеній сфері.

Однак навряд чи такі підходи, використані в Кодексі ЦЗ, узгоджуються з нормою п. 3 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад організовують і беруть участь (курсив наш – прим. авт.) у здійсненні заходів, пов'язаних з ЦЗ на відповідній території [16].

На невідповідності обсягу та характеру повноважень ОМС у сфері ЦЗ, визначених, з одного боку, в Законі № 280/97-ВР, а з іншого, у Кодексі ЦЗ справедливо акцентують увагу фахівці-практики Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [6, с. 386].

Більше того, використані законодавцем підходи до визначення обсягу повноважень ОМС у сфері ЦЗ, на нашу думку, порушують один з основних законів управління – «Закон пропорційності об'єкта і суб'єкта управління», який, як зазначає Мамонова В.В., відображає необхідність певної відповідності керуючої і керованої підсистем та їх елементів, що забезпечує здатність суб'єкта здійснювати управлінські впливи на об'єкт [7, с. 37]. Також, на наш погляд, не дотримується ще один з основних законів управління – «Закон поєднання централізації та децентралізації» (більш докладно про цей закон див., напр. [7, с. 38-39] – прим. авт.).

Не варто забувати про те, що ЦЗ, як і ЦО, – це суто загальнодержавні завдання, виконання яких, значною мірою, не властиво природі місцевого самоврядування. До того ж, в нашій країні нині функціонують два центральних органи державної виконавчої влади (з системами власних територіальних органів – прим. авт.), покликаних забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ – Міністерство внутрішніх справ України та ДСНС відповідно.

Так, одним з основних завдань ДСНС є реалізація державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС і запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та тех-

ногенної безпеки [1, п. 3; 12, п. 3], а здійснює ДСНС свої повноваження як безпосередньо, так і через територіальні органи, створені в областях, районах, районах у містах, містах обласного значення та інших адміністративно-територіальних одиницях [1, п. 6; 12, п. 7].

Викладене, звичайно, аж ніяк не означає, що ОМС взагалі не мають залучатись до реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ на місцевому рівні, оскільки за існуючої системи територіальної організації влади в країні й адміністративно-територіального устрою, а також територіально-функціонального принципу побудови ЄДС ЦЗ, поза участю ОМС ефективно виконувати завдання ЦЗ на рівні областей, районів, районів у містах, міст, сіл, селищ абсолютно не вбачається за можливе.

У даному контексті не можна обійти стороною той факт, що в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р., *серед основних повноважень ОМС виконання завдань у сфері ЦЗ взагалі не згадується* (курсив наш – прим. авт.). У той же час, до повноважень ОМС базового рівня (до яких належать сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи – прим. авт.) пропонується віднести гасіння пожеж та забезпечення громадської безпеки [19].

Висновки. Підсумовуючи розглянуті в даній статті національні особливості формування інституціональних засад діяльності ОМС як суб'єктів забезпечення ЦЗ, слід констатувати наступне.

Протягом новітньої історії незалежної української держави (1991-2016 рр.) спостерігається стійка тенденція до децентралізації державного управління у сфері ЦЗ, що підтверджується успішними законодавчими спробами поступового, методичного делегування державою (в особі різних органів державної влади – прим. авт.) ОМС все більших повноважень у зазначеній галузі.

У той же час, ці процеси, як правило, не супроводжуються необхідним фінансовим забезпеченням, що не узгоджується з п. 2 ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування [3] (згідно з цим пунктом обсяг фінансових ресурсів місцевих властей відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом – прим. авт.), ст. 67 Закону № 280/97-ВР [16] і, в кінцевому підсумку, призводить до істотного зниження ефективності державного управління у сфері ЦЗ, як на територіальному рівні, так й в країні в цілому.

Подібна вітчизняна управлінська практика, в умовах крайньої обмеженості ресурсів у ОМС та їх широкої загальної компетенції, врешті-решт, призводить до того, що деякими такими органами функції і заходи ЦЗ здійснюються за залишковим принципом (це показово підтверджує практика фінансування видатків на створення матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС), або виконуються формально (як, наприклад, таке фундаментальне завдання як забезпечення ЦЗ на відповідній території), або взагалі не виконуються (прикладом чого може бути такий проблемний в масштабах всієї країни напрям ЦЗ як завчасне накопичення і підтримання в

постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає в прогнозованих зонах хімічного забруднення, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки).

Наша країна все ще знаходиться в процесі формування дієвої інституціональної моделі державної системи ЦЗ, зокрема в процесі пошуку ефективних механізмів розмежування функцій і повноважень, прав та обов'язків у сфері ЦЗ між центральними і місцевими органами виконавчої влади та ОМС.

У зв'язку з цим, для України реальний науковий і практичний інтерес представляє вивчення та аналіз прогресивного досвіду становлення та забезпечення ефективного функціонування державних систем ЦЗ та їх аналогів у розвинених зарубіжних країнах, у тому числі країнах Західної та Східної Європи, на чому слід сконцентрувати увагу при проведенні подальших наукових досліджень у цій області.

Список використаних джерел

1. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.

2. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12.08.1949, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 08.06.1977 // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – Ст. 25.

3. Європейська Хартія місцевого самоврядування : ратифіковано Законом України від 15.07.97 № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

6. Лещенко О.Я. Вплив заходів, передбачених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, на діяльність єдиної державної системи цивільного захисту, органів управління та підрозділів ДСНС України / О.Я. Лещенко // XI-II Міжнародний виставковий форум «Технології захисту / ПожТех-2014» : матер. 16-ої Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників (м. Київ, 23-24 вересня 2014 р.). – К. : ІДУЦЗ, 2014. – С. 385–391.

7. Мамонова В.В. Методологія управління територіальним розвитком / В.В. Мамонова : монографія. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 196 с.

8. Основные мировые тенденции развития систем антикризисного управления и обоснование предложений по формированию государственной политики в области защиты населения и территорий на период до 2010 года [Электронный ресурс] / [Ю.Г. Шпаковский, В.П. Малышев, Э.Я. Богатырев

и др.] // Журнал «Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования». – 2013. – № 2. – Т. 3. – С. 538–561. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/>.

9. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях : анализ методологии и проблемы организации / Б.Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.

10. Про аварійно-рятувальні служби : закон України від 14.12.1999 № 1281-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 1.

11. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : постанова КМУ від 03.08.1998 № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.

12. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова КМУ від 16.12.2015 № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102.

13. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова КМУ від 09.01.2014 № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

14. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : постанова КМУ від 10.05.1994 № 299 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 9. – Ст. 217.

15. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : закон України від 08.06.2000 № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

16. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

17. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування : закон Української РСР від 07.12.1990 № 533-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

18. Про правові засади цивільного захисту : закон України від 24.06.2004 № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

19. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

20. Про Цивільну оборону України : закон України від 03.02.1993 № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

21. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / Г.В.Федулов // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – М. : ВНИИТИ. – 1998. – № 8. – С. 63–100.